

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İSTİŞARENİN ÖNEMİ: YÜKSEK İSTİŞARE KURULU ÖRNEĞİ*

The Importance of Consultation in Turkish Public Administration: High Advisory Board Example

Tekin AVANER¹, Sultangül ÖZSOY²

ÖZET

Türk kamu yönetimi hızla değişmektedir. Sürecin en dikkat çekilen aşaması Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ya da Türk Tipi Başkanlık Sisteminin inşa edilmesidir. Bu süreçte Türk kamu yönetimi açısından bakıldığında yönetici-yönetilen ilişkisine sağlıklı bir işlev kazandırabilecek olan modelin tarih boyunca, istişare temelli olduğuna dair elimizde epey kaynak mevcuttur. İstişare, ülke ile ilgili kararların alınmasında tek başına yetkili olmamak, deneyimli devlet adamlarının görüşleri çerçevesinde politikalar oluşturmak noktasında büyük öneme sahiptir. Köklü bir tarihe sahip olan Türkler tarafından kurulan devletlerde hükümdara danışmanlık yapan çeşitli kurumlar oluşturularak meşveret usulü işletilmeye çalışılmış ve aslına bakılırsa Türk toplumu sadece 1980’lerde değil öncesinde kurulan bütün devletlerde yönetime katılımı amaçlayan kavramlarının içini doldurmaya çalışmıştır. Hiç şüphesiz ki demokratik, anayasal yönetim anlayışı denildiğinde aklımıza da halkın egemenliği, istişari nitelikteki uygulamalar, danışma meclisleri gibi birbirine sıkı sıkıya bağlı kavramlar gelmektedir. Bu çalışma ile danışma kavramı ve meclislerin sahip olduğu önem irdelenmiştir. Ayrıca bu inceleme geçmişten günümüze Türk kamu yönetiminde danışma meclisleri geleneğini görmek ve günümüz Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu’nu anlamak adına yol gösterici olma gayesindedir. Yeni hükümet sistemi hızlı karar alma ve hızlı uygulama mottosuna sahiptir. İstişare bu sırada ortaya çıkabilecek sorunları engin devlet tecrübesine sahip üyeler tarafından geliştirilen önerilerle giderebilecek işleve sahiptir. Çalışma literatür ve basın-yayın kuruluşlarının haberlerinin taramasıyla oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İstişare, Danışma Meclisleri, Yüksek İstişare Kurulu

ABSTRACT

Turkish Public Administration is changing rapidly. The most significant part of this process is the Presidential Government System in Turkey or the Turkish Style Presidency System. When this process is examined from a Turkish Public Administration point of view, we have sufficient sources to see that the model that may provide a healthy function to the administrator-administered relationship has been consultation-based throughout history. Consultation has great importance in terms of not being the sole authority in making decisions about the country and creating policies within the framework of the views of experienced statesmen. The states founded by Turks -with a deep-rooted history- various institutions that provided consultation to the ruler, trying to operate the consultancy method; in fact, not only in the 1980s but in all the states that were founded before that time as well the Turkish society has tried to support the concepts that aim at participating in administration. Undoubtedly, when we talk about democratic and constitutional administration, we think of closely intertwined concepts, such as the sovereignty of the people, advisory practices, and advisory assemblies. With this study, the importance of the concept of consultation and councils has been examined. Moreover, this study aims to look at the advisory council tradition in Turkish Public Administration throughout history and guide in understating today’s High Advisory Board of the President. The new government system’s motto is quick decision-making and quick implementation. Consultation has the function of overcoming problems that may arise during this time through the suggestions of the members with a vast state experience. The study has been formed through scanning literature and press releases.

Keywords: Consultation, Advisory Councils, High Advisory Board

1. ORCID: 0000-0003-4014-0131

2. ORCID: 0000-0002-2828-9251

1. Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, tekinavaner@hotmail.com

2. Yüksek Lisans Öğrencisi, Jandarma Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, sultan_ozsoy@hotmail.com

Bu çalışma 26.06.2020 tarihinde AHBV Uluslararası Genç Bilim ve Sanat İnsanları Sempozyumu’nda (GEBSİS) sunulmuştur.

*AVANER, T. ve ÖZSOY, S. (2022), “Türk Kamu Yönetiminde İstişarenin Önemi: Yüksek İstişare Kurulu Örneği”, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 25, s.20-35.

Makale Geliş Tarihi: 31 Ağustos 2020 Kabul Tarihi: 20 Ekim 2021

EXTENDED ABSTRACT

When we examine the decision-making processes of authoritarian governments, the loneliness, and unlawfulness that administrators feel force them to consult someone and share the decision-making process, as a result of this situation, consultation, advisory boards, and councils are among the sine qua non in state administration. It cannot be said that these structures, which are thought to be unique to the West, are alien to the Turkish states. On the contrary, this intellectual solidarity, which was necessity-based, has played an essential role in society-state relations. Turks had advisory councils under different names both in the states they established in Central Asia and the states they established in the Middle East after accepting Islam. When the parliamentary tradition in the pre-Islamic Turks is examined, it is seen that the “congress,” i.e., the spring meeting, was a significant and political participation event during the Asian Hun Empire. Oghuzes’ also had a council where the national affairs called “Tirnek” (association) were discussed. When the 13 Oghuz Beys gathered under the name of “toy”, they would first serve a feast, and then “consult”. After Islam, as well as the Qur’an and the Hadith the main sources of Islam, Islamic history is also filled with examples of consultancy orders and practices. In the suras of Şura and Al-i İmran, we see that consultation is emphasized. ‘Kutadgu Bilig’, written by Yusuf Has Hacip in the 11th century during the Karahanlılar period and dedicated to the ruler, contains important advice regarding the state administration and how politics should be. The dialogue between the characters and their exchange of views clearly demonstrates the importance attached to consultation. When one speaks of the assembly tradition in the Ottoman Empire, the structure of Divan-ı Hümayun is what comes to mind first. Divan-ı Hümayun is an advisory body that uses its legislative, judicial, and executive powers on behalf of the sultan with the grand vizier and other state officials, who have the capacity of absolute deputy. When the Ottoman Empire was on its way to transforming from a seigniorship (beylic) to a state, the Divân meetings were held every day. In addition to this, another assembly structure was in the form of the Consultancy Councils. With Selim III (1789), the Ottoman State tended to correct its disrupted political order through this assembly. However, we see that the course of events is towards a constitutional-parliamentary system. Finally, it is necessary to look into Encümen-i Daniş in the Ottoman State. Because this structure, which reflects a convention tradition that has been going on since the Huns, was influential in the emergence of great work: Tarih-i Cevdet, written by Ahmed Cevdet Pasha. This work is vital because it is a rigorous study that describes the Tanzimat Period straight from the horse’s mouth. When we come to the Republican Period, it is necessary to mention the ‘table meetings’ of Mustafa Kemal Atatürk, who played a significant role in shaping the administration approach and creating a democratic state. Every evening, wherever he was, Atatürk would hold these gatherings by inviting statesmen, scientists, writers, poets, and close friends. Looking at where we are today, it cannot be said that Turkey’s new government system is identical to any one of the classical systems of government. In the new system, significant changes were made in the central organization of the Presidency, and new offices and boards were created to increase the system’s functionality. One of these boards is the High Advisory Board. It has been created of having a structure allowing all kinds of topics related to Turkish politics to be discussed. It is of great importance not to be authorized alone in making decisions about the country and to formulate policies within the framework of the views of experienced statesmen. Important names have been chosen in order to meet the condition of being composed of people who have served the nation and the state and have knowledge and information. As you know, the new government system has the motto of quick decision-making and quick implementation. Consultation has the function to overcome the problems that may arise during this time with suggestions developed by the members that have vast government experience. The study was created by scanning the news of the literature and media organizations. This study aims to reveal the institutional and unique feature of these structures in terms of the sensitivity and confidentiality of the issues discussed in the advisory councils and the democracy, acceptance, and announcement of the decisions taken. Advisory councils are also analyzed by dividing them into two historical periods: the pre-Islamic period and the post-Islamic period.

GİRİŞ

Türk tarihine ve Türk kamu yönetimine damgasını vuran “*istişare*” terimi her dönemde ihtiyaca binaen varlığını sürdürmeye devam etmiştir. İstişare; “Herhangi bir konuyu farklı görüş açılarna sunmak, başkalarının görüşlerini almak, danışmak” anlamında kullanılmaktadır. Kimi zaman şura, kimi zaman da *meşveret* kavramlarıyla anılmakla birlikte bu isimlerle zuhur eden meclislerle, yönetimdeki danışma uygulaması hayata geçirilmiştir.

Türk yönetim geleneğini ve devlet anlayışını incelediğimizde; İslamiyet öncesi Türk devletlerinde kurultay, toy, tirnek gibi isimlerde meclislerin var olduğunu görürüz. Asya Hun İmparatorluğu’ndaki kurultay Oğuzların döneminde tirnek adını almıştır. İslamiyet kabul edildikten sonra da dinin önemli kaynakları olan Kur’an ve hadislerde istişare uygulamalarına rastlamak mümkün olup; “Eğer bilmiyorsanız bilenlere sorunuz.” şeklinde teşviklere yer verilmiştir. Zira İslamiyet sonrası Türk devletlerinde gerek eserlerde gerekse de yönetim süreçlerinde danışma meclislerinin önemine vurgu yapılmıştır. Osmanlı Devleti’nde bu gelenek Divan-ı Hümayun, Meşveret Meclisleri ve Encümen-i Danış ile sürdürülmüştür. Cumhuriyet Dönemi ise Atatürk’ün Sofra Toplantıları ile yöneticinin farklı isimlere danışmasına olanak sağlamıştır.

Bugün gelinen noktada ise yeni bir düzen ve demokratik bir yönetim şekli söz konusudur: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Bu sistem beraberinde birçok yeniliği de getirmiştir. Çeşitli kurumlar ortadan kaldırılırken (bazı bakanlıklar, Bakanlar Kurulu vb.) bazı kurumlar da sisteme eklenmiştir (dört ofis, dokuz politika kurulu, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı vb.). Hızlı ve etkili icraat, güçlü meclis güçlü temsil, birlik ve uzlaşma mottolarıyla yola çıkılan süreçte geçmişten gelen danışma geleneği de Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu ile devam ettirilmek istenmiştir. 15.05.2019 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan, henüz on dört aylık (15.07.2020 tarihi itibarıyla) bir yapı olan kurulun gün geçtikçe önemi artmakta ve yönetim süreçlerine katkı sağladığı bilinmektedir. Yönetimde tek başına söz sahibi olunmaması ve bilgisine, tecrübelerine güvenilen isimlere danışılması Türk kamu yönetimi açısından da kıymetlidir. Şimdilik altı önemli üye ile (İsmail Kahraman, Cemil Çiçek, Mehmet Ali Şahin, Bülent Arınç, Köksal Toptan ve Yıldırım Akbulut) toplantılarını gerçekleştiren kurul iç ve dış siyasetle ilgili gelişmeleri, gündemin önemli başlıklarını masaya yatırmakta; ekonomiden siyasete birçok noktaya temas etmektedir.

Bir toplumu yönetmek dikkat ve temkin gerektirir ki danışarak hareket etmek bu iki kavramın uygulanmasını sağlar. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu bu amaca hizmet etmek noktasında önemli görevler üstlenen ve değerli isimleri bünyesinde bulunduran bir yapı olarak varlığını sürdürmektedir.

Bu çalışmakendi içinde istişare kavramı ve alakalı diğer kavramları, tarihsel süreci destekleyen geçmişten günümüze çeşitli isimlerle süregelen bir Türk meclis geleneğini ortaya koymak ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu ile alakalı olarak alan yazındaki boşluğu doldurma gayesi ile oluşturulmuştur. Bunu da literatür ve basın-yayın kuruluşlarının haberlerinin taramakla gerçekleştirmiştir. Kurul üzerinde herhangi bir özel çalışma ve eser mevcut olmaması da bu çalışmanın önemini ortaya koymaktadır. Görüşülen konuların gizliliği ve basının geniş çaplı bilgilendirilmemesinden kaynaklı çeşitli verilere ulaşamaması da çalışmanın sınırlılığını oluşturmaktadır.

1. İstişare Kavramı ve Tarihi Süreçteki Önemi

İstişare kavramı; *danışma, söyleşme, meşveret etme, şura* kelimeleriyle ilişkilendirilir (TDK, 2020). Arapça *istişarat* danışma, görüş sorma sözcüğünden alıntıdır. Bu kelimenin kullanıldığı yazılı ilk kaynağın da Meninski'nin 1680'de yazdığı *Thesaurus* adlı sözlüğü olduğu kayıtlara geçmiştir. “*Bir kişinin işinin aydınlanması, açıklığa kavuşması, başkalarının görüşünü almak, danışıp işaret alınması*” gibi anlamlara gelir (Koyuncu, 2007:173). Kısaca ihtiyaçtan kaynaklı fikir alışverişinde bulunulmasıdır. Bu da yönetimde lider konumundaki kişilerin tek başına hâkim olma tutkusundan uzaklaştığını gösterir ki hem İslam dini hem de yönetim açısından olumlu bir durum olarak ifade edilir. Ayrıca bakıldığında şura ile aynı kökten türemiştir.

Şura da “*arı kovanından bal sağma*” anlamına gelir. Bakıldığında doğada karşılığının olması oldukça manidardır. Bir arı peteğini hazırlar, binlerce çiçeğe konarak ürettiği balı peteklerine doldurur. Binbir çeşit çiçeğin bir araya gelip tatlı bir bütünü oluşturması gibi insanların fikirlerine danışarak alınan kararların da tatlı bir sonu olduğu düşünülmüştür ki danışma meclislerine şura demek akla gelmiştir (Öztürk, 1996).

Meşveret terimi de “*danışma, fikir edinmek için konuşup görüşme*” anlamlarına gelir. Meşveretle hedeflenen, sorumluluğun paylaşılması ve toplum katmanlarının alınan kararlar etrafında kenetlenip amaç birliği edinilmesidir. Böylece alınan kararların, uygulanabilirliği, kitlelerce benimsenmesi ve ortak aklın süzgecinden geçmesi sağlanmış olur (Kaska, 2017:98). Bu durumun bir sonucu olarak devlet yönetiminde danışma meclisleri zaruri hale gelir. Tabi ki böyle bir yönetim sisteminin bir anda özgürlükçü, çoğulcu ve demokratik bir yapıya dönüşmesinin de kolay olmadığı ve zaman aldığını belirtmekte yarar vardır.

Klan ve kabile boyutunda bilgili kişilere danışan reisler olduğuna dair çeşitli bulgular vardır. Örneğin Avusturalya'nın eski yerlileri tek bir lider tarafından yönetilmeyi kabul etmezdi; bilgili, yaşlı kimseler toplanarak hep birlikte karar verirdi. Gilgamiş Destanı'ndan yorumlanarak varılan sonuçlara göre eski Irak'ta da benzer bir uygulama mevcuttu (Öztürk, 1996:14).

İnsana verdiği önem açısından siyasi yönetimi geliştirmeye çalışmış olması Atina demokrasisini öne çıkarmaktadır. Yine İslam öncesi döneme dair verilebilecek bir örnek de Sebe ülkesinin melikesi Belkis'in yönetim şekliydi. Her on bin kişiyi temsilen bir kişi olmak üzere 312 kişilik bir meclis oluşturduğu bilinmektedir (Öztürk, 1996:100). Mısır'a bakıldığında ise firavunların idaresi altındayken (M.Ö. 3188-1700) firavun mutlak güçtü, kanunları o koyardı. Söylediklerinin doğruluğunun yanlışlığının tartışılmadığı bir dönem yaşanmıştı. Devlet idaresi kendindeydi ve danışma gibi bir durum söz konusu değildi. Fakat zamanla devlet yönetimiyle ilgili yardımcı bir heyet oluşturularak kararlar alınmadan önce farklı kişilerin de görüşlerinin alınması uygulamasına geçilmiştir (Koyuncu, 2007:174).

Hiç şüphesiz demokratik, anayasal, parlamenter yönetim anlayışı denildiğinde aklımıza, halkın egemenliği, tüm yurttaşların eşit hak ve hürriyetleri, yasama ve yargının yürütmeden ayrılması, hukuk devleti, anayasal güvence, frenler ve dengeler gibi birbiriyle sıkıca bağlı kavramlar gelir (Erdoğan, 2011:28). Otoriter ve despot yönetimlerin karar verme sürecinde, yöneticilere hissettirdiği yalnızlık, yanlışlık ve meşruiyetsizlik (hukuksuzluk) gibi baskı unsurları, onları birilerine danışmaya ve süreci paylaşmaya zorunlu kılar. Bu durumun bir sonucu olarak devlet yönetiminde istişare, danışma kurulları ve meclisler olmazsa olmazlar arasına girer. Batı'ya özgü düşünülen bu yapıların Türk devletlerine uzak olduğu da söylenemez. Tarih boyunca ihtiyaçtan kaynaklı olan bu fikrî yardımlaşmanın toplum-devlet ilişkilerinde önemli rol oynadığıyla ilgili epeyce kaynak mevcuttur.

2. Türklerde Danışma Meclisi Geleneği

Türkler hem Orta Asya’da kurdukları devletlerde hem de İslamiyet’i kabul ettikten sonra Ortadoğu coğrafyasında farklı farklı isimlerde danışma meclisleri oluşturmuşlardır. Örneğin, meşhur Hun komutanı Mo-tun (Mete) Han’dan itibaren (M.Ö.209–174) Türkler Asya Hun İmparatorluğu döneminde senede üç kere yönetimle ilgili toplantılar yaparlardı. Bunlardan en geniş katılımı olan “kurultay” yani bahar toplantısına hükümet üyeleri, asker-sivil bütün başbuğlar, yüksek makam sahipleri, tâbi Hun boyları ve yabancı toplulukların temsilcileri gibi birçok kesimden isim katılırdı. Bu kurultaylarda tanrılara kurban kesilir, yönetici seçilir, şenlikler yapılır, ülke meseleleri konuşulur ve yönetim hususunda yeni kurallar oluşturulurdu. Bunların yanında Asya’da Tabgaç Devleti, Hazar Hakanlığı ve Avrupa Hunları kurultaya benzerliği bilinen nâzırlar meclisi ile ihtiyarlar meclisine sahipti (Erken, 2006:6).

Oğuzların da “Tirnek” (dernek) adı verilen ve millet işlerinin görüşüldüğü bir meclisi vardı. 13 Oğuz Beyleri “toy” adı altında toplandıklarında ilk önce yemek ziyafeti verirler, sonra da “danışık” ederlerdi. Danışıkta alınan karar hükümdarca benimsenir ve hayata geçirilirdi. Oğuzların demokratik esaslara göre yönetildiğini gösteren bu anlayış hem siyasi hem de toplumsal hayatı içine almıştı. Gök-Türk, Uygur ve Tabgaç hakanlıklarında hükümetten ayrı her türlü konuda karar mercii olan bir büyük meclis vardı. Bu meclis o kadar etkindi ki hakanların sunduğu teklifleri kabul etmeyebilirdi (Erdoğan, 2014:45-47).

2.1. İslâmiyet Sonrası Türk Devletleri’nde Meclis

Türkler, İslamiyet öncesi dönemde sürdürdükleri meclis geleneğini İslamiyet sonrası dönemde de yaşatmaya devam etmiştir. Kur’an-ı Kerim’de, hadislerde, surelerde, önemli kişilerin yazdığı eserlerde, yeni isimlerle oluşturulan yapılarda ve son olarak da Cumhuriyet ile birlikte gelen yeni sistemin devamında istişari nitelikteki kurumlara rastlamak mümkündür.

2.1.1. İslâm Dininde İstişare

İslâm Dininin ana kaynakları Kur’an-ı Kerim ve Hadis-i Şeriflerin yanında, İslam tarihi meşveret emir ve uygulamalarına dönük örneklerle doludur. Kur’an’da şura teşvik edilmiş ve bir sureye de bu ad verilmiştir. Şura suresinde geçen bir ayet, Müslümanların kendi aralarında şura ile meselelerini çözmelerini emreder. Bu ayetle Allah, Müslümanlara istişare etmeyi emrederek, onların meselelerini nasıl çözmeleri gerektiğini de göstermektedir (Erol, 2013:1).

Al-i İmran Suresi’nde de istişarenin vurgulandığını görürüz. Ayeti incelediğimizde Hz. Muhammed’in şahsında bütün lider ve yönetici vasfı taşıyanlara “*iş hususunda onlarla müşavere et*” denilir (Yargıcı, 2014:41).

Hz. Peygamberin, arkadaşları ve kendisine bağlı kabilelerin temsilcilerinden bir meşveret heyeti olduğu ve onlarla meşveret etmeden bir şeye karar vermediğini de bilmekteyiz.

2.1.2. Türk Devletleri’nde Meclis Geleneği

11. yüzyılda Karahanlılar Dönemi’nde Yusuf Has Hacip tarafından hükümdara ithafen yazılan ‘Kutadgu Bilig’ devlet yönetimi ve siyasetin nasıl olması gerektiği ile ilgili önemli nasihatler içerir. Eserde karakterlerin karşılıklı konuşturulması ve görüş alışverişinde bulunmaları istişareye verilen önemi açıkça ortaya koymuştur. Yazar acelecilikten kaçınmayı ve danışmadan karar almamayı öğütler. Yusuf Has Hacip’in şu sözü konuyu özetler niteliktedir: “*Herhangi bir işe girişmek istersen önce istişare et, dilek ve arzularını istişare ile yerine getir.*” (Akçakaya, 2019:102).

Bunun dışında İslamiyet’i kabulde birlikte, Türklerin yönetim anlayışını temsil eden kurultay ve toy kavramlarının zamanla *divan* kavramına dönüştüğünü görürüz. Büyük Selçuklu Devleti’nde merkezi hükümete “Divan-ı Saltanat” denirdi. Tüm devlet meseleleri burada konuşulur ve çözümler üretilirdi. Anadolu Selçuklu Devleti de Büyük Selçuklu Devleti’ni taklit ederek devlet işlerini Divan ile yürüttü.

2.1.3. Osmanlı Devleti’nde Meclis Geleneği

Osmanlı danışma meclislerinde hükümdarın aile üyelerinden seçtikleri danışmanların olduğunu bunun yanı sıra egemenliğin dini temelli olduğu düşünüldüğünden dini danışmanların varlığını ve dini niteliği olmayan idarecilerin de bu gelenekte yerlerini aldığını bilmekteyiz (Babaoğlu ve Yıldız, 2015:88-89) Bu kişilerin görevlerinin olduğu meclis yapıları aşağıda incelenmiştir:

2.1.3.1. Divan-ı Hümayun

Osmanlı Türkleri, Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklularından miras aldıkları Divan geleneğini Divan-ı Hümayun ile devam ettirdi. Divan kelimesinin etimolojik kökeni incelendiğinde Aramice’den Farsça’ya ve oradan da Arapça’ya girdiğini ve “büyük meclis” anlamına geldiğini görürüz (Erken, 2006:10).

Hümayun denince de akla “*Hüma Kuşu Efsanesi*” gelmektedir. Hüma kuşu Türk ve Fars edebiyatında geçen efsanevi bir kuştur. Çoğu kez cennet kuşu olarak da adlandırılır. İnanışa göre, dinlenmeden çok yükseklerden uçar, asla yere konmazmış. Bu kuşu yakalamak imkansızmış. Ancak, bir an için bile olsa Hüma Kuşunu ya da hiç olmazsa gölgesini görebilmek bile kişinin bütün hayatını mutlu mesut geçirmesini sağlarmış (Batislam, 2002:187-193). Bereketi ve gücü temsil eden bu kuşun ismi, hümayuna dönüşüp Osmanlı sarayının başlıca yönetim aygıtına adını vermiştir. Buradan yapının gücüne ve temeline bir vurgu olduğu görülmektedir.

Divan-ı Hümayun, mutlak vekil sıfatını taşıyan sadrazam ve diğer devlet görevlilerinin katılımıyla yasama, yargı ve yürütme yetkilerini padişah adına kullanan bir danışma organıdır. Divan’da alınan kararlar padişahın onayından sonra yürürlük kazanırdı. Fatih Sultan Mehmet Han’a kadar padişah divana başkanlık ederken bu dönemden itibaren *Kanunname-i Âli Osman*’la birlikte görev veziriazama devredildi. Osmanlı Devleti, beylikten devlet olma yoluna doğru gittiği süreçte, yani Orhan Bey zamanından Fatih Sultan Mehmet’e kadar, Divan toplantıları her gün yapılırdı. XVI. yüzyılın sonlarına varıldığında bu yoğun toplanma sayısı cumartesi, pazar, pazartesi ve salı olmak üzere dört güne indirildi. Divan-ı Hümayun toplantıları eski divanhaneden Kanuni döneminde yeni inşa edilen ve “Kubbealtı” adı verilen üç kubbeli mekâna kaydırıldı. Bu kubbelerden bir tanesinin altında divan toplantıları yapılmaya başlandı (Koyuncu, 2007:218).

Bu arada önemli bir isim olan İbn-i Haldun’un bu meclis yapısına ve şuraya yaklaşımına değinmekte yarar vardır. Şuraya katılacak kimsenin asabiyet sahibi olmasını zorunlu görmektedir. Ona göre asabiyet sahibi olmayan kimsenin şurada bildireceği görüşün, etkisi bakımından özel bir fikir sorma işleminden farkı bulunmayacaktır (Haldun, 2018:223-224).

2.1.3.2. Meşveret Meclisleri

Batı’ya özgü düşünülen danışma meclisi tarzındaki yapıların Osmanlı Devleti’ne uzak olduğu söylenemez. Örnek verecek olursak, Divan-ı Hümayun padişahın tek başına karar verme, kanun yapma ve yönetmek gibi güçlerini tamamen olmasa da sınırlandırmıştır. Bundan başka Meşveret Meclisi örneğinde Osmanlı siyasal dönüşümünü anlamaya çalıştığımızda gidişatın anayasal-parlamentar sistemine doğru olduğunu görürüz. Meşveret meclisleri de Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye’nin (Bugünün Danıştay-Yargıtay benzeri bir yapı) öncüsü olarak devleti demokratik, anayasal

ve modern bir yapıya götürmekte önemli bir işlevi olmuştur (Akçakaya, 2019:345-346).

III. Selim ile birlikte (1789) Osmanlı Devleti bozulan siyasi sistemini meşveret usulüyle düzeltme eğilimi içine girmiştir. Padişah III. Selim'in meşvereti kurumsallaştırma gayretleri iki şekilde kendini gösterir. Bunlardan ilki devrin ileri gelenleri ve hatta yabancı uzmanlarla birlikte devletin aksayan düzeni hakkında görüşmesi ve onlardan çözüm önerilerini içeren layihalar sunmalarını istemesidir. Diğeri ise meşveretin Meşveret Meclisi adıyla kurumsallaştırılma çabasıdır (Turan, 2019:38-39).

2.1.3.3. Encümen-i Daniş

Encümen-i Daniş Hunlardan, Göktürklerden, bu yana kurulmuş Türk devletlerinde hakanlar ve kağanlardan beri devam eden bir kurultay geleneğidir. Türk ulusunun güvenilir insanlara, onların tecrübelerine, önderliklerine, birikimlerine duyduğu ihtiyacı gösterir. Bu Türk ulusunun demokratik bir gelenekten geldiğini de kanıtlamaktadır (İnalçık, 2018:23).

Encümen-i Daniş üyeleri yalnız ilim ve fikir adamı hüviyetinde kimselerden ibaret olmayıp önemli bir kısmı devlet ileri gelenleriyle yüksek idarî görevlilerden seçilmiştir. Encümen-i Daniş'in neticeye ulaşma çalışması olarak da Ahmed Cevdet Paşa tarafından yazılan Tarih-i Cevdet'i örnek gösterebiliriz. Ki bu eser son dönem Osmanlı Devleti'ni ilk ağızdan anlatan titiz bir çalışma olması yönünden önemlidir (Küçükler, 2016:160-161).

2.1.4. Cumhuriyetten Günümüze Danışma Meclisi Geleneği

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Mustafa Kemal Atatürk'ün yönetim anlayışında toplantılar yapmak, bir danışma işlevi görmesi açısından önemliydi. Bu konuda kendine özgü bir tarz geliştirmişti: 'Sofra Toplantıları'. Her akşam nerede bulunursa bulunsun devlet adamlarını, bilim insanlarını, yazarları, şairleri ve yakın arkadaşlarını çağırarak bu toplantıları yapardı. Karar vermeden önce bilenlere danışmayı benimsemişti. Daha çok siviller burada yer alırdı, Atatürk askerlerin siyasete karışmasından pek hoş karşılamazdı (Akçakaya, 2019:552). Atatürk'e yakın bir isim olan Hasan Rıza Soyak bir yazısında şöyle söyler: "Atatürk sofra toplantılarında kendi fikirlerini hep sona saklar, eleştirilerden çok hoşlanırdı." Bu da istişareye ne kadar kıymet verdiği noktasında önemlidir. Günümüz kamu yönetimi anlayışı incelendiğinde hem bünyesinde danışmanlık birimi bulunan hem de işi bizzat danışmanlık olan birçok kamu kurum ve kuruluşunun olduğu göze çarpmaktadır. Devlet, iç danışmanlık hizmetini özellikle üniversitelere yaptırmaktadır. Bunun yanı sıra Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Sanayi ve İş adamları Derneği (TÜSİAD), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) gibi yapılar bulunmaktadır. Bu yapılar araştırma ve geliştirme faaliyetleri yürüterek yöneticilere bilgiler sunmakla birlikte yenilikleri de takip ederek güncel gelişmelerin yönetime yansıtılmasını sağlamaktadırlar. Ayrıca idari ve teknik mevzuatın uygulanması, deneyim eksikliğinin giderilmesi, yönetimin her safhasında yöneticiye yardımcı olmaları bakımından da önemlidirler (Bozkurt, 2007:95-97)

Bakıldığında danışmanlık yapılanması sadece kamu sektöründe değil özel sektörde de yer almaktadır. Yönetim danışmanlığı olarak tanımlanan; bir örgütün hedeflerine ulaşması için, sorunların çözülerek başarılı olunması için bir tavsiye niteliği taşıyan bu kavram günümüzde çoğu kurumun, kuruluşun, firmanın da talep ettiği bir gerçeklik haline gelmiştir. Değişime ayak uydurulması ve yönetimde yardım alınabilmesi açısından yönetim danışmanlığı profesyonel bir hizmettir. Bir yöneticinin her alanda mükemmel bir bilgi ve deneyime sahip olması mümkün olmadığından uzman görüşlerinin alınarak istişare yoluyla bir karara varmak daha akılcı olmaktadır (Erdost, 2004:143-144)

3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yüksek İstişare Kurulu

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu'nu konumlandırabilmek açısından genel anlamda içinden doğduğu sistemi anlamak, dinamiklerine değinmek, ilkelerini bilmek, yeni oluşumların gerekçelerini kavramakta yarar vardır.

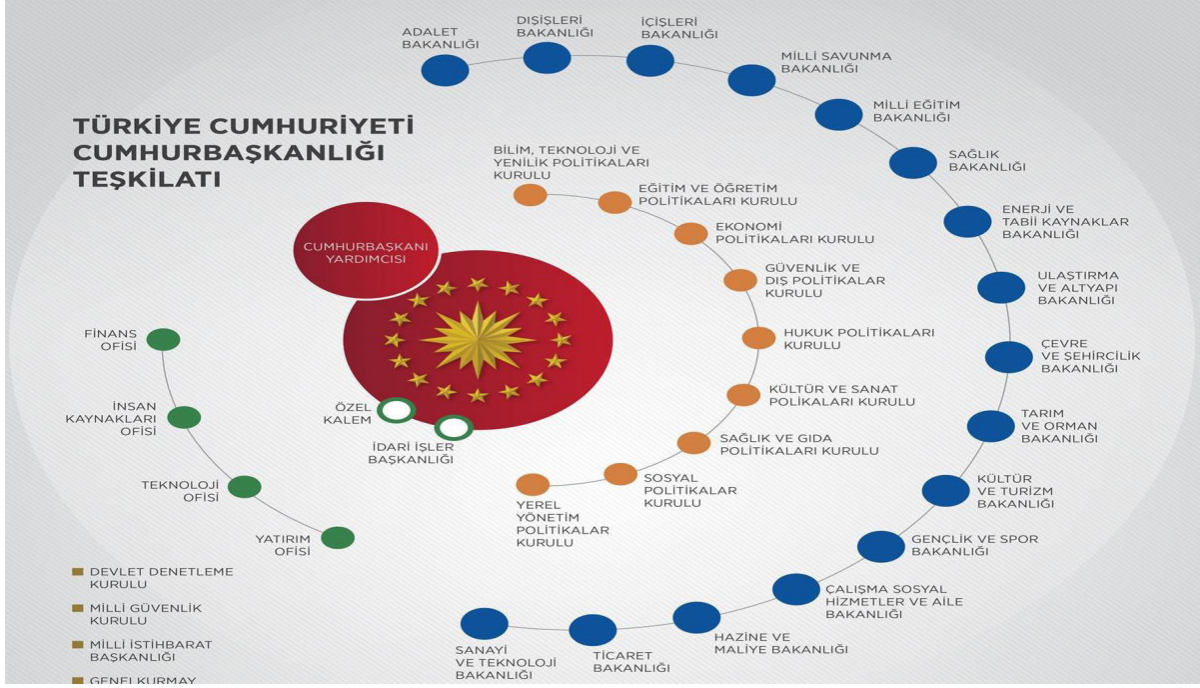
Tarihte yaşanan hükümet istikrarsızlıklarına, yavaş bir biçimde işleyen kamu yönetimi ve siyasi süreçlere çözüm olarak hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; kalıcı siyasi iktidar, hızlı ve etkili icraat, güvenli ve huzurlu Türkiye, güçlü meclis güçlü temsil, birlik ve uzlaşma, güçlü yönetim güçlü Türkiye mottolarıyla sistemin faydalarına vurgu yapılarak ortaya çıkmış olup “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak da anılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri model alınarak geçilen bu yapı onların sistemiyle hem benzerlikler hem de farklılıklar içermektedir. Türkiye'nin yönetim geçmişi, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel şartlarının ABD'den ayrı oluşu farklılıkların olması sonucunu olağan kılmaktadır (Erenel, 2019:357-361). Nitekim bakıldığında ABD'de başkan yasama organı tarafından görevden alınamazken Türkiye'de alınabilir, ABD'de başkan yasama organını feshedemezken Türkiye'de feshedebilir, ABD'de bakanların ataması senatonun onayına tabi iken Türkiye'de değildir ve ABD'de başkanın siyasi partisi ile zayıf ilişkisinin aksine Türkiye'de partili cumhurbaşkanlığı söz konusudur. Tüm bu farklılıklar, kendine özgü kurumlar “kendine has olma” amacının ürünleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Avaner ve Volkan, 2019:121-125). Demokratik hayata geçişin ilk zamanlarından bu yana batılılaşma gayesiyle hareket eden Türkiye bundan bir nebze kurtulma yolunu seçmiş olup demokrasinin gereği olan uygulamalardan ve kurumlardan da taviz vermemeye devam etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısına bakıldığında Occamlı William'ın “Occam'ın Usturası” şeklinde ifade ettiği “*Zorunluluk olmadıkça varlıkları çoğaltmamak gerekir.*” sözünden hareketle bazı kurumların sayısının azaltıldığını (bakanlıkların yeniden yapılandırılması, bazı makamların lağvedilmesi, Başbakanlık makamı ve Bakanlar Kurulu kaldırılması; bu makamlara bağlı kuruluşlar ilgili bakanlığa ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlanması; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılması yerine Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı ihdas edilmesi) bilmekteyiz (Erenel, 2019:341).

Sistemin işlerliğini artırmak adına da yeni oluşumlara yer verildiğini (idari ve mali özerkliği olan profesyonel örgütlenmeler olan dört Cumhurbaşkanlığı Ofisi vb.) görmekteyiz. Katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi açısından da karşımıza çıkan dokuz *politika kurulu* önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanına bağlı politika önerileri-stratejileri geliştirecek olan bu kurullar bilim, teknoloji ve yenilik, eğitim ve öğretim, ekonomi, güvenlik, dış politika, hukuk, kültür ve sanat, sağlık ve gıda, yerel yönetimler alanında etkili çalışmalar yapmak amacıyla ve yine istişare temelli bir anlayışla vücut bulmuşlardır. Ayrıca 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlemiştir. 10.07.2018 tarihli 1 numaralı “*Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” ile de doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini “kurullar, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlar, ofisler ve bakanlıklar” aracılığı ile icra etmeye başlamıştır (Saylam, 2019:20-21). Danışma mefhumuna da kıymet veren sistem yeni bir yapı olarak 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine 4'üncü maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 4/A maddesi ile 14.5.2019 tarihindeki kararla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu'nun kurulmasına olanak sağlamıştır (RG: 15.05.2019, 30775).

Cumhurbaşkanlığı teşkilat şemasına aşağıda ayrıntılı olarak yer verilmiştir:

Resim 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Şeması



Kaynak: “<https://www.sde.org.tr/siyaset/cumhurbaskanligi-hukümet-sisteminde-teskilat-semasi-nasil-olacak-haberi-5647>” adresi ve 10.07.2018 tarihli 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” esas alınarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı teşkilat şemasına bakıldığında dokuz politika kurulu, dört ofis, on altı bakanlık olduğu görülmektedir. Bunların yanında Cumhurbaşkanının en yakınında bir Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamı, Özel Kalem, İdari İşler Başkanlığı bulunmaktadır. Bu yakın birimlerin içerisine Yüksek İstişare Kurulu’nu da eklemek mümkündür.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu

Türkiye’nin yeni hükümet sisteminin klasik hükümet sistemlerinden hiçbirleriyle birebir benzerlik içinde olmadığını görmüş olduk. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında önemli değişikliklere gidilmiş, bazı yapılar kaldırılırken yeni birkaç yapı da eklenmiş ve sistemin işlerliğini artırmak için ofis ve kurullar oluşturulmuştur. Demokratik devlet düzeni, yeni kamu yönetiminin temel kavramları olan etkililik, etkinlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık düşünüldüğünde yeni kurulların bunlara hizmet etmek amacıyla oluşturulduğu düşünülmektedir. Tarih boyunca istişare temelli meclislere-yapılara-kurullara yönetimde yer veren Türk milleti bu gelenekten yine vazgeçmemiştir.

Bu kurullardan biri de “danışma” işlevini yerine getirmesi, uzmanlık ihtiyacını karşılaması, çeşitli bilgi ve tecrübelerin paylaşılması, yöneticinin yeniliklerden haberdar edilmesi ve yöneticiye destek vermesi amacıyla oluşturulan, geçmişten günümüze süregelen danışma meclisleri geleneğinin son hali olan ‘Yüksek İstişare Kurulu’ olarak karşımıza çıkar. Bu türden kurullara, zaman içinde değerlendirilip yenileri eklenebilir ve mevcut kurullardan bazıları kaldırılabilir. Sistem yeni olduğundan kurulların işlevlerini yerine getirip getirmediğini anlamak için belirli bir sürenin geçmesine ihtiyaç olduğu açıktır.

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu 14.5.2019 tarih ve “*Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” ile kurulan yeni bir yapıdır. İlgili maddede bahis şu şekilde ifade edilmektedir; “*Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanmalarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir ve bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.*” (RG: 15.05.2019, 30775). Bugün itibarıyla henüz 14 aylık olan bu yeni oluşum gün geçtikçe adından sıkça söz ettirmekte ve kurulma amacını gerçekleştirmek noktasında gündemi de ilgilendiren kritik toplantılar yapmaktadır.

3.2.1. Amaç

Cumhurbaşkanı başkanlığında, onun tarafından belirlenen üyeler dahilinde bir araya gelen kurul; Türk siyaseti ile ilgili her türlü konunun ele alınacağı bir yapı olması gayesiyle oluşturulmuştur. Gerek ülke gündemini meşgul eden olaylar gerekse dış politikayla ilgili stratejiler-planlar kurulun tartışmaya açtığı konular olmaktadır (TRT, 2020). Ülke ile ilgili kararların alınmasında tek başına yetkili olmamak, deneyimli devlet adamlarının görüşleri çerçevesinde politikalar oluşturmak, bir bilene danışmak noktasında büyük öneme sahiptir. “*Danışan dağı aşmış, danışmayan düz yolda şaşmış.*” atasözünden hareketle kurulun en temel amacının “danışma” olduğu açıktır.

3.2.2. Üyeler

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu üyeleri millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan altı üyeden oluşan kurul üyelerine zamanla yeni isimler eklenebilir veya bazı isimler üyelikten çıkarılabilir. Bu hususta yetkili kişi Cumhurbaşkanı’dır.

Önemli isimler olması şartını sağlamak amacıyla belirli kişilere üyelik teklifi götürülmüştür. Bu noktada sadece tek bir kesimden oluşmaması için farklı kesimlere de teklif götürülmesi demokratik olma hususunda dikkat çeker. Örneğin sadece iktidar kesimiyle bağı olan kişiler üzerinde durulmamıştır. Muhalefetten olan eski TBMM başkanları ve parti genel başkanlarına da teklif götürülmüş ancak onlar bu teklifi kabul etmemişlerdir. Kurul oluşturulduktan sonra netleşen isimler de şu şekilde olmuştur: İsmail Kahraman, Cemil Çiçek, Mehmet Ali Şahin, Bülent Arınç, Köksal Toptan ve Yıldırım Akbulut. Kurulun çalışma usul ve esaslarını içeren yönetmelik 02.10.2019 tarihinde oluşturulmuş ve burada üyelere düşen görevlere, üye maaşlarına yer verilmiştir (Cumhurbaşkanlığı, 2020). Bunların yanında Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu üyeleri için Beştepe’deki külliyyede birer oda ve sekreter tahsis edilmiştir.

Üyelerin maaşlarına dikkat çekecek olursak bu konuda kurul bir açıklama yapmasa da kurul üyesi Mehmet Ali Şahin ile yapılan bir röportajdan ‘15 bin 130 küsur’ şeklinde bir maaş aldıkları bilgisini paylaşmıştır (Habertürk, 2020). Üyelerin maaşlarının miktarını belirleme yetkisi de gayet tabii olarak Cumhurbaşkanıdadır. Mevcut düzende fikir ve görüşleriyle Cumhurbaşkanı’na yardımcı olan, toplantılar için hazırlıklar yapan ve son tahlilde eski yönetim süreçlerinde önemli görevlerde bulunmaları hasebiyle de bu şekilde bir maaş almaları olağan görülmektedir. Hatta ilerleyen süreçte kurul üyelerinin mali haklarının kanunla belirlenmesi gerektiği belirtilerek kurulların Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise düzenlemeyi Anayasa’ya uygun bularak bu iptal istemini reddetmiştir. Mahkemenin açıkladığı gerekçe de şu şekilde olmuştur: “*Kurul üyelerinin yaptıkları görev, Anayasa’nın 128. maddesi anlamında devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli bir görev niteliğinde*

değildir. Dolayısıyla Kurul üyelerinin ve bu üyelere yapılabilecek ödemelerin belirlenmesi münhasıran kanunla düzenlenmeyi gerektiren bir konu olarak nitelendirilemez. Kurullarla kanunda açıkça düzenlenen konularda düzenleme yapılması da söz konusu değildir. Bu itibarla kurulların konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Ayrıca gerektiğinde verilen hizmetin bir karşılığı olarak hizmet alan makam tarafından kendilerine bir ödeme yapılması da doğaldır. Yapılacak ödemelerin cumhurbaşkanınca belirlenecek olmasının üyelerin niteliklerini, işin özelliğini ve alınacak hizmetin kapsamı ile gelişen koşul ve ihtiyaçları dikkate almaya imkân veren bir esneklik sağladığı anlaşılmaktadır.” (AA, 2020).

Bu kişiler hakkında bilgi sahibi olunması da kurulun profili ve etkinliği açısından bizlere yol gösterici olacaktır. Buna istinaden aşağıda Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu üyeleri ile ilgili önemli bilgilere yer verilmiş; ortak özellikleri olarak da her birinin eski hükümetlerde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı yapmış olmaları ve siyasetçi-avukat olmaları dikkat çekmektedir. Büyük tecrübelerle yürüttükleri siyaset hayatları ve iyi eğitilmiş olmaları da bize kurulun üyelerinin özenle seçildiğini göstermektedir.

| Tablo 1. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu Üyeleri | | | | |
|---|--------------|---|---------------------|--|
| İSİM | DOĞUM TARİHİ | EĞİTİM | MESLEK | ESKİ GÖREVLER |
| İsmail Kahraman | (1940-...) | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -27. TBMM Başkanı -Kültür Bakanı |
| Cemil Çiçek | (1946-...) | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -25. TBMM Başkanı -Başbakan Yardımcısı -Adalet Bakanı |
| Mehmet Ali Şahin | (1950-...) | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -24. TBMM Başkanı -Başbakan Yardımcısı -Adalet Bakanı |
| Bülent Arınç | (1948-...) | Ankara Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -22. TBMM Başkanı -Başbakan Yardımcısı |
| Köksal Toptan | (1943-...) | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -23. TBMM Başkanı -Milli Eğitim Bakanı -Kültür Bakanı |
| Yıldırım Akbulut | (1935-2021) | İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi | Siyasetçi Avukat | -15. TBMM Başkanı -20. Türkiye Başbakanı -İçişleri Bakanı -Anavatan Partisi Genel Başkanı |
| Kaynak: “10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine 4’üncü maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 4/A maddesi” esas alınarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır. | | | | |

Hızlı ve etkin kamu politikası oluşturma amacı yeni hükümet sisteminin temel yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yürütmeye yardımcı olacak yeni oluşumlara yer veren bir sistem olma çabasını da sürdürmektedir (Akman ve Akçay, 2019:46-47). Ayrıca sistem; yasama ve yürütme organları arasında daha istikrarlı ve koordineli çalışmalarını sağlayacak, çok aktörlü bir yönetimle sağlıklı kararların verilmesine katkı sunacak bir oluşum olduğu gerçeğini de gözler önüne sermektedir (Demir, Çohadar ve Gök, 2017:149). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu da bu amaçlara hizmet etmekte ve üyelerle istişare edilerek politika oluşturma noktasında onların fikirlerine başvurulmaktadır. Bu da köklü geçmişli olan Türk milletinin bir bilene danışma geleneğini hali hazırda sürdürdüğünün kanıtıdır.

24 Kasım 2020 tarihine gelindiğinde Yüksek İstişare Kurulu üyesi olan Bülent Arınç yaptığı yazılı açıklama ile kurul üyeliğinden istifa etmiştir. Bir televizyon programında yaptığı yorumların yanlış anlaşıldığını, aslında tamamen milletini düşündüğünü gösteren ifadeler kullandığını belirtmiş olsa da her halükârda yargıda yapılacak reform çalışmalarının aksamasından duyduğu kaygıdan ötürü istifa ettiğini açıklamıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan da bu istifayı kabul etmiştir. Bu durumda kurul üye sayısı beşe düşmüştür (Euronews, 2020). Ardından 14 Nisan 2021’de Yıldırım Akbulut’un kalp rahatsızlığı nedeniyle hayatını kaybetmesi üzerine kurul üye sayısı dörde düşmüştür (Hürriyet, 2021).

3.2.3. Toplantılar

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu toplantılarının ne sıklıkla yapılacağı hususunda net bir bilgi paylaşılmamıştır. Fakat her toplantıdan önce Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın üyelere hazırlıklı olmaları noktasında yazı gönderdiği bilinmektedir. 14.05.2019 tarihinde oluşturulan kurul ilk toplantısını yaklaşık beş ay sonra Cumhurbaşkanlığı Külliyesi’nde 02.10.2019 tarihinde gerçekleştirmiştir. Basına kapalı toplantı yaklaşık 2 saat sürmüştür. Kurulun çalışma usul ve esaslarını belirleyen yönetmelik konusu değerlendirilmiş olup iç ve dış siyasetle ilgili gelişmeler hakkında fikir alışverişinde bulunulmuştur (Sabah, 2020). Net açıklamaların yapılmaması da kararların ve konuşulanların gizli tutulacağı ve kamuoyunun genel çerçevede bilgilendirileceği sonucunu doğurmuştur. Nitekim tarihte istişare için kurulan danışma meclislerinde konuşulan konuların hassasiyetinden ötürü gizli tutulması örneği de bu durumu olağan kılmaktadır.

Toplantılara normal üyelerin dışında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı Metin Kıratlı ve İletişim Başkanı Fahrettin Altun da katılmaktadır. Bu da gerekli görüldüğü taktirde farklı isimlerin de kurul toplantılarına katılabileceğini göstermektedir. Nitekim her toplantı sonrası, tartışılan konular noktasında basını genel çerçevede bilgilendiren İletişim Başkanı Fahrettin Altun kurulun önemli bir ismi haline gelmiştir (İletişim Başkanlığı, 2020).

Bugüne değin toplam altı kez bir araya gelen kurul bakıldığında ortalama her ay bir kez toplanmaktadır. Ancak tüm dünyayı etkisi altına alan ve Türkiye’yi her alanda sarsan COVID-19 pandemisi ile toplantılara ara verilmek durumunda kalınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu’nda bugüne değin ele alınan meseleler başlıklar halinde aşağıda yer almaktadır:

Tablo 2. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu Toplantıları

| TOPLANTI SIRASI | TOPLANTI TARİHLERİ | İSTİŞARE EDİLEN KONULAR |
|--|--------------------|--|
| 1. | 02.10.2019 | -Kurulun çalışma usul ve esaslarını içeren yönetmelik -İç ve dış siyasete yönelik gelişmeler |
| 2. | 05.11.2019 | -Barış Pınarı Harekâtı -15 Temmuz darbe girişimi ve FETÖ -PKK-YPG ve DEAŞ terör örgütleriyle mücadele |
| 3. | 12.12.2019 | -Ele alınan konular basınla paylaşılmamıştır. |
| 4. | 14.01.2020 | -6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun -Türkçemizin korunması ve geliştirilmesi -Ermeni soykırımı iddiaları |
| 5. | 17.02.2020 | -Kadına yönelik şiddet -Tersine beyin göçünün özendirilmesi için atılması gereken adımlar |
| 6. | 16.06.2020 | -1915 olaylarını malzeme olarak kullananlara yönelik projeler ve faaliyetler |
| Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu Toplantıları sonrası yapılan basın açıklamalarına istinaden yazarlar tarafından hazırlanmıştır. | | |

SONUÇ

İstişare doğruya ulaşmak ve hataya düşmemek için izlenen bir yoldur. Geçmişten bugüne istişare; alınacak kararların ortak akıl süzgecinden geçirilmesi, sorunlara farklı bakış açıları ile yaklaşılması, engin devlet yönetimi tecrübesine sahip isimlerden yardım alınması, yönetimde tek başlılığın önlenmesi, profesyonel bir yönetim sürecinin sağlanması açısından faydalı olmuştur. Bu kavramın geçmişte danışma meclisleri şeklinde var olduğunu bilmekteyiz. Türk tarihine baktığımızda Hunlardan bugüne değin birçok sayıda ve farklı isimlerde yapılar meydana getirdiklerini görürüz. Hunlardaki Kurultay oluşumu Oğuzlarda Tirnek-Dernek adını almışken Osmanlı'da Divan-ı Hümayun ve Meşveret Meclislerine dönüşmüştür. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde de meşhur Sofra Toplantıları karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda istişare temeline dayalı olan danışmanlık kurum ve kuruluşlarının hem kamudaki hem de özel sektördeki yöneticilere yol gösterdiği görülmektedir. Günümüzde de Yüksek İstişare Kurulu bu amacı gerçekleştirme gayretinde olup “danışma” kavramını hayata geçirmek adına oluşturulmuştur. Bu çalışma; gerek danışma meclislerinde görüşülen konuların hassasiyet ve gizliliği gerekse de alınan kararların demokratikliği, kabul, ilan şekli açısından bu yapıların kurumsal, kendine has özelliğini ortaya çıkarmaya çalışmıştır.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğinden bu yana yeni bir yönetim sistemiyle karşı karşıyadır: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ya da diğer bir deyişle Türk Tipi Başkanlık Sistemi. Bu yeni düzende Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilerek ayrı bir alan açılmıştır. Bu yetkiyi kullanan Cumhurbaşkanı, makamına direk bağlı olan Yüksek İstişare Kurulu'nun kurulmasını sağlamış ve yönetimde tek başlılık uygulamasına karşı olarak başkalarıyla istişare etme durumu ortaya çıkmıştır. Altı üye ile toplantılarını her ay bir defa gerçekleştirmeye çalışan kurul; gündemle,

iç ve dış siyasetle, terörle, yasalarla, kadına yönelik şiddetle ilgili konuları masaya yatırmaktadır. Üyelerin her birinin hukukçu, siyasetçi, TBMM başkanlığı yapmış, erkek ve yetmiş yaşın üzerinde olması da ortak özellikleri oluşturmaktadır. Buradan iyi eğitilmiş, yönetimde önemli mevkilerde görev yapmış, deneyimli kişilerin kurulda yer aldığı sonucu çıkarılmaktadır. Geçmişteki istişari nitelikteki meclislerin üyeleri düşünüldüğünde; eğitilmiş, bilgin, tecrübeli, yönetim hususuna hâkim oldukları göze çarpmaktadır. Yüksek İstişare Kurulu'nun üyeleri göz önünde bulundurulduğunda da benzer uygulamanın devam ettirildiği söylenebilmektedir. Ülkeyle ilgili kritik konuların istişare edilmesinden dolayı geçmişte de rastladığımız toplantıların gizli tutulmaya çalışılması durumu bugün de devam etmekte, tüm toplantılar basına kapalı gerçekleştirilmektedir.

Bu çalışmada kurulun tüm detaylarına yer verilmeye gayret edilmiş ancak açık kaynakların azlığından dolayı ve bazı hususlarda net bilgiler basınla paylaşamadığı için bu durum çalışmanın sınırlılığı olmuştur. Değerlendirme yapılacak olursa da toplumun biraz daha detaylı bilgilendirilmesi, akıldaki soru işaretlerinin giderilmesi açısından önem arz etmektedir. Böylelikle beklentilerin daha iyi karşılanacağı düşünülmektedir. Ayrıca ilerleyen süreçte kadın üyelere de kurulda yer alma imkanının verilmesinin doğru bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Yazarların katkı düzeyleri: Birinci Yazar %50, İkinci Yazar %50.

Çalışmada etik kurul iznine gerek yoktur.

Çalışmada finansal destek alınmamıştır.

Çalışmada potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, M. (2019). *Türk İslam Devletlerinde Yönetim Bilgeleri*. Ankara, s.102-552.
- AKMAN, Ç., ve AKÇAY, E. Y. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırması. *Yasama Dergisi*(40), s.46-47
- AVANER, T., ve VOLKAN, M. (2019). Hikmet-i Hükümet Ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, s.121-125
- BABAOĞLU, C. ve YILDIZ, M. (2015). Kamu Politikası Bakış Açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde Hükümdar-Danışman İlişkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, (29), 84-108.
- BATİSLAM, H. D. (2002). Divan Şiirinin Mitolojik Kuşları: Hüma, Anka Ve Simurg. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, s.187-193
- BOZKURT, U. (2007). Yönetim Bilgisinin Yayılımında Danışmanlık Firmalarının Rolü; Türkiye Üzerine Tarihsel Bir Analiz. (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi). Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi, Afyonkarahisar
- DEMİR, C., ÇOHADAR, Ö., ve GÖK, G. (2017, Aralık). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişiminin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. *Strategic Public Management Journal*(3), s.149
- ERDOĞAN, A. (2014). İslâmiyetten Önce Türk Devletlerinde Meclis Anlayışı. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s.45-47
- ERDOĞAN, M. (2011). Demokrasi, Anayasa Yargısı ve Türkiye Örneği. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(20), s.28
- ERDOST, H.E. (2004). Tarihsel Perspektifte Yönetim Danışmanlığı Hizmeti. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59 (01), s.143-144
- ERENEL, F. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Yapısal ve İlkesel Dönüşümleri. F. Erenel, & M. F. Çınar içinde, *Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Nobel Yayınları, s.341-361
- ERKEN, A. (2006). Osmanlı Devleti’nde Bir Danışma Organı Olarak Meclis-İ Meşveret (1774–1838). Afyonkarahisar, s.6-10
- EROL, M. S. (2013). Hayat Dengemiz-İstisareye Mecburuz. *Semerkand Dergisi*, s.1
- HALDUN, İ.-i. (2018). *Mukaddime*, Kaynak Yayınları, s.223-224
- İNALCIK, H. (2018). *Doğu-Batı Makaleler I*. Ankara: Doğu Batı Yayınları, s.23
- İNTERNET: AA (2020). <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskanligi-yuksek-istisare-kurulu-uyeleri-ve-ucretlerine-yonelik-iptal-istemi-reddedildi/1839467> Erişim Tarihi: 19.07.2020
- İNTERNET: CUMHURBAŞKANLIĞI (2020). <https://www.tccb.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 12.07.2020
- İNTERNET: EURONEWS (2020). <https://tr.euronews.com/2020/11/24/bulent-ar-nc-yuksek-istisare-kurulu-uyeliginden-istifa-etti>, Erişim Tarihi: 10.10.2021
- İNTERNET: HABERTÜRK (2019). <https://www.haberturk.com/>, Erişim Tarihi: 18.07.2020.

- İNTERNET: HÜRRİYET. (2021). <https://www.hurriyet.com.tr/galeri-yildirim-akbulut-kimdir-ve-kac-yasindaydi-iste-eski-basbakan-yildirim-akbulutin-hayati-ve-biyografisi-41788521/1>, Erişim Tarihi: 10.10.2021
- İNTERNET: İLETİŞİM BAŞKANLIĞI (2020). <https://www.iletisim.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 12.07.2020
- İNTERNET: SABAH (2019). <https://www.sabah.com.tr/gundem/2019/10/03/cumhurbaskanligi-yuksek-istisare-kurulu-ilk-kez-toplandi> , Erişim Tarihi: 12.07.2020
- İNTERNET: TDK (2020). <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 27.06.2020
- İNTERNET: TRT (2019). <https://www.trthaber.com/haber/gundem/yuksek-istisare-kurulu-cumhurbaskani-erdogan-baskanliginda-toplandi-439458.html>, Erişim Tarihi: 18.07.2020 .
- KASKA, Ç. (2017). Mesnevi’de Meşveret. *Kafkas Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, s.98
- KOYUNCU, N. (2007). İslam Hukukunda ve Osmanlı Uygulamasında Şura. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s.173
- KÜÇÜKLER, O. Z. (2016). Osmanlı Devleti’nde Eğitimde Modernleşme ve Encümen-i Daniş, s.160-161
- ÖZTÜRK, H. B. (1996). Kur’an’da İstişare. İstanbul, s.14-100
- RG, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.05.2019, Sayı: 30775
- SAYLAM, A. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği ile Ne Kadar Örtüşmektedir?”, *Yasama Dergisi*, Sayı 40, s.11-32.
- TURAN, H. (2019). III. Selim’den Tanzimat’a Osmanlı Devleti’nde Yeniden Yapılanma Hareketleri. *Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(2), s.38-39
- YARGICI, A. (2014). Al-i İmran Suresinin 159. Ayeti Bağlamında Hz. Peygamberin Şefkat Ahlâkının Unsurları. *Harran Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, s.41